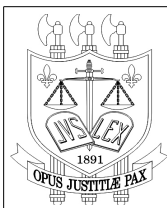


**Processo nº. 2004700-06.2014.815.0000**



ESTADO DA PARAÍBA  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Gabinete do Desembargador  
**Marcos Cavalcanti de Albuquerque**

## **Acórdão**

**Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2004700-06.2014.815.0000**

**Relator:** Desembargador Marcos Cavalcanti de Albuquerque

**Autor:** Ministério Público do Estado da Paraíba

**Réu:** Município de Patos-PB

**EMENTA:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO PARA ATENDER A NECESSIDADE TEMPORÁRIA POR EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. HIPÓTESES ABRANGENTES. NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO AO TEXTO PARADIGMA. **PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.**

– *A regra da Constituição Estadual para a admissão no serviço público é a investidura através da prévia aprovação em concurso público, excetuadas as nomeações para cargo em comissão, declarado em lei de livre nomeação e exoneração; do mesmo modo, poderá haver contratação, por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.*

– *"A lei referida no inciso IX do art. 37, C.F., deverá estabelecer os casos de contratação temporária. No caso, as leis impugnadas instituem hipóteses abrangentes e genéricas de contratação temporária, não especificando a contingência fática que evidenciaria a situação de emergência, atribuindo ao chefe do Poder interessado na contratação estabelecer os casos de contratação: inconstitucionalidade. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente." (STF, ADI 3210, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 11/11/2004, DJ 03-12-2004)*

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos acima identificados.

Acorda o Pleno do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, por unanimidade, em julgar procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade material, com efeitos *ex tunc*, do artigo 2º, incisos XI e XII, do art. 12 e da expressão “com efeito retroativo a partir de janeiro de 2012” inserida no artigo 14 da Lei nº. 4.194/2012 do Município de Patos, modulando os efeitos desta decisão para 180 dias após as comunicações de estilo, nos termos do voto do relator.

## **RELATÓRIO**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA**, com apoio no art. 105, inciso I, alínea “a”, n.º 3, da Constituição do Estado da Paraíba, intentou a **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO LIMINAR**, almejando a declaração de inconstitucionalidade material, com efeitos *ex tunc*, **DO ART. 2º, INCISOS XI E XII; ART. 12 E ARTIGO 14, TODOS DA LEI MUNICIPAL Nº 4.194/2012 DO MUNICÍPIO DE PATOS-PB** por afronta aos incisos VIII e XIII do art. 30 da Constituição do Estado da Paraíba.

Sustenta que o ajuizamento do presente feito se deu em decorrência dos desdobramentos de investigações oriundas do Inquérito Civil Público nº 001/2010, instaurado no âmbito da Procuradoria-Geral de Justiça, tendo por objeto o levantamento, no âmbito das Administrações diretas e indiretas aos Municípios do Estado da Paraíba, de irregularidades atinentes a contratações e investiduras de servidores públicos com violação à regra constitucional que impõe a prévia aprovação em concurso público.

No caso específico do Município de Patos-PB já fora proposta uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADI nº 999.2010.000.563-9/001, que questionou dispositivos da Lei Municipal nº 2.493 – alterada pela Lei nº 3.808/2009, julgada em 19/10/2011, com Acórdão de relatoria do Exmo. Sr. Des. Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho, que reconheceu e declarou incompatibilidades da mencionada norma com o texto constitucional, retirando tais conteúdos normativos do

arcabouço legislativo municipal.

Outrossim, o que se pretende com a presente Ação é a declaração de inconstitucionalidade pertinente a dispositivos de nova lei municipal editada em 7 de dezembro de 2012 que, ao estabelecer hipóteses de contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, terminou, em parte, por reincidir nas mesmas inconstitucionalidades materiais que foram alvo da ADI nº 999.2010.000.563-9/001 e já pronunciadas por esse Egrégio Tribunal de Justiça.

Alega que as referidas normas municipais em debate não podem ser compreendidas como em conformidade com a Constituição, porquanto se constituem de casos claros de serviços de necessidade permanente da administração pública municipal.

Ao final, requereu o reconhecimento da procedência do pedido, mediante a declaração da inconstitucionalidade material, com efeitos "ex tunc", do artigo 2º, incisos XI e XII; dos artigos 12 e 14, todos da Lei Municipal nº 4.194/2012 do Município de Patos-PB por contrariarem frontalmente à Constituição Estadual.

Juntou documentos às fls. 20/27.

O Ministério Público se manifestou nos autos (fls. 33/39) no sentido de esclarecer que não havia pedido liminar a ser demandado na presente Ação. Além disso, juntou cópia da Lei Municipal nº 4.194/2012 do Município de Patos-PB.

Devidamente citada, a Procuradoria Geral do Estado não se manifestou nos autos, conforme certidão de fls. 48.

Intimados, nem o Município de Patos nem a sua Câmara de Vereadores apresentaram manifestação nos autos, conforme certidão de fls. 52.

É o relatório.

## VOTO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade manejada pelo Ministério Público do Estado da Paraíba, por meio de seu Procurador-Geral de Justiça, requerendo a declaração de inconstitucionalidade material, com efeitos *ex tunc* do **ART. 2º, INCISOS XI E XII, ART. 12 E 14 DA LEI Nº 4.194/2012, DO MUNICÍPIO DE PATOS-PB** por afronta aos incisos VIII e XIII do art. 30 da Constituição do Estado da Paraíba.

É sabido que o art. 37, incisos II e IX, CF/88, dispõe que a Administração Pública Direta e Indireta deverá obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, *in verbis*:

*"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:"*

Do mesmo modo, o inciso II estabelece que a contratação de servidores públicos será precedida da realização de concurso público de provas ou de provas títulos, ressalvados os casos de nomeação para cargo em comissão, que são de livre nomeação e exoneração, *ipsis litteris*:

*"II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;"*

Já em seu inciso IX, prevê a possibilidade de

contratação temporária, por prazo determinado, com o objetivo de atender a necessidades temporárias de excepcional interesse público, no seguintes termos:

*“IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;”*

A Constituição Estadual da Paraíba, em seu art. 30, incisos VIII e XIII, reproduzindo o teor das normas da Constituição Federal de 1988, assim dispõe:

*“Art. 30 – A administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes do Estado obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*(...)*

*VIII – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão, declarado em lei de livre nomeação ou exoneração;*

*(...)*

***XIII – a lei estabelecerá os casos de contratação tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;”***

Percebe-se da transcrição acima, que a regra da Constituição Estadual para a admissão no serviço público é a investidura através da prévia aprovação em concurso público, excetuadas as nomeações para cargo em comissão, declarado em lei de livre nomeação e exoneração; do mesmo modo, poderá haver contratação, por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

Desta feita, o art. 2º, incisos XI e XII, arts. 12 e 14 da Lei Municipal nº. 4.194/2012 (fls. 34/39), objeto da presente ADI, dispõem sobre a contratação de servidores, em caráter temporário, nos seguintes termos:

*"Art. 2º – Consideram-se como de excepcional interesse público as admissões que visam:*

*XI – manutenção de serviços de esgoto, buracos, edificações em risco de desabamento, manutenção emergenciais de praças e logradouros públicos.*

*XII – para substituição de servidor efetivo licenciado sob qualquer forma inclusive cedidos.*

*Art. 12 – Os contratados nos termos desta Lei poderão ter seu contrato renovado pelo período de um ano e após isso não poderão ser recontratados pela Administração municipal pelo período de um ano."*

*Art. 14. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, com efeito retroativo a partir de janeiro de 2012."*

Do cotejo entre o parâmetro constitucional estadual e a norma combatida revela-se a existência de violação aos dispositivos constitucionais, pois, de acordo com estes, a contratação deverá ocorrer por tempo determinado, para suprir necessidade temporária desde que haja excepcional interesse público. E, além disso, em consonância com esses requisitos, a lei municipal combatida prevê de maneira genérica a contratação de pessoal para os serviços acima estabelecidos.

Neste sentido, como a presente ADI busca a declaração de inconstitucionalidade de alguns artigos e incisos da Lei Municipal nº 4.194/2012, faz-se mister a análise isolada de cada um deles.

Em relação ao art. 2º, incisos XI, entendemos que sua redação se reveste de uma falsa constitucionalidade, uma vez que, apesar

de fazer a ressalva de que as contratações temporárias são de caráter excepcional, ou seja, nos casos de manutenção de serviços de esgoto, buracos, edificações em risco de desabamento, manutenção emergenciais de praças e logradouros públicos, tais hipóteses não trazem em seu bojo a indicação do prazo de duração dos contratos como também não comprovam a excepcionalidade de tais serviços, pois sabe-se que os mesmos, por sua própria natureza, tem necessidade permanente, violando frontalmente o art. 30, incisos VIII e XIII, da Constituição Estadual.

Já o inciso XII do mesmo art. 2º, disciplina que tal critério de excepcional interesse público também se enquadraria na hipótese de substituição de servidor efetivo licenciado sob qualquer forma, inclusive os cedidos. Desta forma, de acordo com a redação do supracitado art. 2º, em seus incisos XI e XII da Lei nº. 4.194/2012, a ocupação dos cargos públicos não ocorreria por situações excepcionais, mas em decorrência de fatos corriqueiros na Administração Pública.

Nesta senda, os órgãos públicos responsáveis pelo atendimento de serviços essenciais teriam que conviver continuamente com pessoal que não ingressou no serviço público por concurso público, mas sim com profissionais contratados temporariamente, o que acarretaria, sem dúvida alguma, decréscimo na qualidade do atendimento, bem como na violação frontal ao princípio da isonomia.

Fica clarividente que a omissão do legislador em definir o prazo máximo da contratação temporária é ofensiva aos comandos constitucionais destacados, desnaturando a espécie de contratação por não prever prazo determinado algum, deixando ao talante do Administrador a definição dessa circunstância, sem limitação legal.

O Pretório Excelso já declarou a inconstitucionalidade de lei estadual que estabelecia hipóteses abrangentes e genéricas de contratação temporária, tais como o inciso em análise.

Vejamos o interessante precedente:

"(...) III. - A lei referida no inciso IX do art. 37, C.F., deverá estabelecer os casos de contratação temporária. **No caso, as leis impugnadas instituem hipóteses abrangentes e genéricas de contratação temporária, não especificando a contingência fática que evidenciaria a situação de emergência, atribuindo ao chefe do Poder interessado na contratação estabelecer os casos de contratação: inconstitucionalidade.** IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente." (STF, ADI 3210, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 11/11/2004, DJ 03-12-2004)

Vale lembrar que, a existência de lei municipal, regulamentando normas da Constituição Estadual, possibilitando a realização de contratação temporária de servidores, não o pode fazer de modo genérico, como é o caso. Além disso, esse hiato normativo serve a uma série de interesses totalmente dissociados do princípio da supremacia do interesse público e que, por isso, estão em descompasso com o requisitos constitucionais da contratação temporária por excepcional interesse público, como bem mencionou o *Parquet*.

Entendo que, os preceitos legais padecem de inconstitucionalidade, na medida em que tais previsões também demonstram serem bastante genéricas e abrangentes, não sendo possível aferir quais serviços podem ser considerados de necessidade excepcional. Desta forma, qualquer atividade poderia ser considerada de caráter excepcional, ficando a cargo do Chefe do Executivo a livre definição dos serviços, sem que a lei estabelecesse qualquer limite à atuação da competência discricionária.

Em relação ao artigo 12 da Lei Municipal nº 4.194/2012, tal previsão normativa finda por estabelecer a possibilidade do gestor municipal admitir novos servidores, sob o pálio do excepcional interesse público, em desacordo com a própria natureza do instituto, qual seja, da temporariedade, tendo em vista que o prazo de 12 (doze) meses



é mais do que suficiente para a realização de concurso público para suprir as necessidades decorrentes da falta de pessoal.

Trata-se, portanto, de comando incompatível com a natureza excepcional e temporária da admissão sem concurso público a fixação do prazo superior ao expresso no artigo 12 da citada lei. Da forma como se afigura, resta evidente uma certa acomodação para o Chefe do Poder interessado em contratar sem concurso público durante todo o seu mandato, sem qualquer justificativa plausível. Tal indefinição afigura-se incompatível com os requisitos constitucionais da excepcionalidade e da temporariedade preconizados neste paradigma normativo constitucional.

A respeito do art. 14 da Lei Municipal nº 4.194/2012, mais especificamente sobre o trecho que dispõe "com efeito retroativo a partir de 1º de janeiro de 2012", percebe-se que tal norma incorreu em inafastável violação a claros princípios e dispositivos constitucionais. Não pode ser usual muito menos admissível que atos normativos que criem cargos e funções que regulem formas de provimento sejam editados com eficácia retroativa, uma vez que tal fato configura violação aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da própria legalidade.

Isto porque, a criação de cargo público e a indicação de sua forma de provimento de forma retroativa enseja a investidura de alguém na função pública sem que haja lei que defina a existência dos requisitos para o seu provimento, como estabelece o artigo 37, caput e seus incisos I e II da Carta republicana:

*"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:"*

*I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim com aos estrangeiros, na forma da lei;*

*II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;"*

Destarte, após a leitura dos trechos presentes em nossa Carta Magna, percebe-se que lei prévia, criando e regulando a forma de acesso ao cargo ou à função pública, é ainda condição indispensável para que o provimento se dê de forma impessoal, observando a moralidade administrativa, o que não ocorre quando se busca legitimar situações irregulares e meramente de fato, beneficiando servidores específicos e que não poderiam estar em exercício regular dos cargos ou das funções antes que aqueles e estas tenham sido regularmente instituídos pela lei.

Sendo assim, percebe-se nítido desvio do poder legislativo, no sentido de que, sob a aparência de que a lei tudo corrige e tudo pode, editam atos normativos que desprezam os mais básicos princípios jurídicos e lógicos, com o objetivo de corrigir ou convalidar atos ilegais cometidos no exercício de função pública, como bem ressaltou o *Parquet*.

Sobre o tema é válido colacionar entendimento do respeitado doutrinador Miguel Reale:

*" Alegar-se-á que a lei pode tudo, até mesmo converter o vermelho em verde, para eliminar proibições e permitir a passagem de benesses, mas há erro grave nesse raciocínio. As vedações constitucionais, quando ladeadas em virtude de processos oblíquos, caracterizam desvio de poder e, como tais, são nulas de pleno direito.(In: **Abuso do Poder de Legislar, Revista Brasileira de Direito Público nº 34, Belo***

***Horizonte, 2008, p. 40-73).***

Sendo assim, diante das evidências de flagrante inconstitucionalidade material, percebe-se a intenção de legitimar formalmente a contratação de pessoal para o exercício de serviços sem prazo definido e/ou em excesso de prazo.

Além disso, tais dispositivos supracitados deixam em aberto excessiva e indevida margem de discricionariedade ao Chefe do Poder Executivo que, poderá, ao seu alvedrio, definir situações concretas de afastamento da incidência da regra do concurso público, não compatibilizando tal solução normativa com o que preconiza as Constituições Federal e Estadual, que conferem tal poder, em maior medida, ao legislador.

Enfim, nota-se que a lei questionada possui vícios quanto à omissão do prazo como também quanto à previsão de prazo irrazoável para as contratações precárias, o que evidencia que não se trata propriamente de atender a situações de idônea excepcionalidade, ao contrário, objetiva sim banalizar, respaldada pela permissividade genérica, o provimento sem concurso público, com bem salientou o *Parquet*.

Por fim, resta-nos definir os efeitos da decisão a ser proferida nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade. Esclareça-se que, em regra, os efeitos provenientes da declaração de inconstitucionalidade de uma norma são retroativos à data de sua entrada em vigor, na medida em que não se admite que uma norma contrária à Lei Maior possa produzir efeitos.

Não obstante, o art. 27 da Lei nº 9.868/99 autoriza o órgão julgador a modular os efeitos da decisão de inconstitucionalidade para após o trânsito em julgado da ação, ou outro momento posterior, desde que justificado por razões de segurança jurídica ou interesse social. Vejamos o dispositivo em comento:

***"Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse***

*social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.”*

Portanto, aplicando-se o referido dispositivo ao caso, por expressa previsão no Regimento Interno desta Egrégio Tribunal de Justiça (art. 203 RI-TJPB), entendo que a eficácia da declaração de inconstitucionalidade deve ser postergada em 180 (cento e oitenta dias), a contar da data de comunicação ao Prefeito do Município de Patos.

Justifica-se tal providência em razão da necessidade de realização de concurso público para o preenchimento dos cargos atualmente ocupados por servidores contratados temporariamente para o exercício de atividades de excepcional interesse público com base nos dispositivos declarados inconstitucionais.

Ante todo o exposto, **JULGO PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, declarando a inconstitucionalidade material, com efeitos *ex tunc*, do artigo 2º, incisos XI e XII, do art. 12 e da expressão “com efeito retroativo a partir de janeiro de 2012” inserida no artigo 14 da Lei nº. 4.194/2012 do Município de Patos**, por estar em confronto com o art. 30, incisos VIII e XIII, da Constituição Estadual-PB.

É como voto.

Presidiu a sessão, com voto, o Excelentíssimo Senhor Desembargador Romero Marcelo da Fonseca Oliveira, Vice-Presidente. **Relator: Excelentíssimo Senhor Desembargador Marcos Cavalcanti de Albuquerque.** Participaram ainda do julgamento os Excelentíssimos Senhores Desembargadores Joás de Brito Pereira Filho, Maria das Neves do E A D Ferreira, Arnóbio Alves Teodósio, João Benedito da Silva, Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho, José Ricardo Porto, Maria das Graças Morais Guedes, Leandro dos Santos, José Aurélio da Cruz, Luiz Sílvio Ramalho Júnior e Abraham Lincoln da Cunha Ramos. Impedido o

Desem Márcio Murilo da Cunha Ramos. Ausente justificadamente os Desembargadores Oswaldo Trigueiro do Valle Filho.

Presente à sessão o Excelentíssimo Senhor Doutor José Raimundo de Lima – Procurador de Justiça.

Tribunal Pleno, Sala de Sessões do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, em João Pessoa, 15 de outubro de 2014.

**Desembargador Marcos Cavalcanti de Albuquerque**  
**R e l a t o r**